



Trabajo de Investigación Final

Intervención Humanitaria: Hacia la Convergencia de la Legitimidad y la Legalidad El caso de Kosovo

ANABEL CASTRÍA

anabelcastria@hotmail.com

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

**Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias Sociales**

Universidad del Salvador

PROF TUTOR: LIC. MARÍA JOSÉ OTERO

Noviembre 2002

Indice

Introducción	p. 1
---------------------------	------

Parte I:

<u>Nociones Teóricas y Consideraciones Jurídicas:</u>	p. 11
--	-------

1) Regímenes Internacionales y Costumbre Internacional.....	p. 11
2) La problemática de la Intervención Humanitaria: Definición.....	p. 19
3) Consideraciones en torno a la legitimidad de la Intervención Humanitaria:	
Principios y Normas.....	p. 27
a) Los Derechos Humanos.....	p. 27
b) El Principio de no-intervención en los asuntos internos de otros Estados	p. 37
4) Consideraciones en torno a la legalidad de la Intervención Humanitaria:	
Reglas y Procedimientos	p. 41

Parte II:

<u>Estudio de caso: la Intervención Humanitaria en Kosovo y sus implicancias</u>	p. 56
---	-------

El Caso de Kosovo:	p. 56
1.1) Antecedentes del conflicto y desarrollo de la intervención de la OTAN	p. 56
1.2) La intervención armada de la OTAN frente al Derecho Internacional.....	p. 62

Conclusión	p. 79
-------------------------	-------

Bibliografía	p. 89
---------------------------	-------

Anexo	p. 95
--------------------	-------

Introducción

"El deber de no-intervención termina donde nace el riesgo de no-asistencia".¹

En 1989 la estructura bipolar de poder se derrumbó conjuntamente con el Muro de Berlín. En base a las enseñanzas neo-realistas, sabemos que las estructuras moldean los procesos políticos y socializan comportamientos disímiles, erosionando la diversidad de las prácticas políticas y otorgando grados de predictibilidad a los procesos políticos internacionales. Además, el neo-realismo nos ha mostrado que las estructuras más pequeñas conllevan mayores grados de estabilidad internacional.² El fin de la Guerra Fría dio origen a un nuevo período histórico que se ha dado a llamar la "post Guerra Fría". Durante estos años, las realidades de poder fueron cambiantes y fungibles, demorándose la materialización de una nueva distribución de las capacidades en el sistema internacional. De suyo, siendo la estructura de poder "confusa", los *procesos* internacionales devienen los factores claves para entender la política internacional y para hilar las pistas que evidencien las características del orden internacional naciente.³ Pudiendo ser la política internacional de la post Guerra Fría caracterizada como la conjunción de procesos políticos de fuerzas opuestas, integración y fragmentación, globalización y regionalización, unilateralismo y multilateralismo, los mecanismos de orden del sistema internacional han consecuentemente sufrido las lesiones de la ambigüedad, debiéndose adaptar a un mundo en constante cambio.

En la base de nuestro entendimiento de las relaciones internacionales se haya el convencimiento de que la posibilidad de cambio se encuentra presente en todos los momentos del desarrollo histórico. Así, creemos que en cada coyuntura política se debe tratar de identificar los elementos de quiebre y de continuidad que conviven inherentemente en cada opción política. De suyo, entender a los procesos políticos de la post-Guerra Fría como manifestaciones *ex-novo* anquilosaría nuestra

¹ Palabras del ex presidente francés, François Mitterand en 1981, en LEGAULT, A. y otros, La théorie des régimes et son utilité pour l'étude de la sécurité collective, Les leçons du conflit Yougoslave, Centre Québécois de Relations Internationales, 1994, Université Laval (Ed), Québec, Canadá, p. 29.

² Para profundizar acerca de la visión la neo-realista, ver: WALTZ, Kenneth, Teoría de la Política Internacional, GEL.

visión interpretativa de la problemática de la *Intervención Humanitaria*, objeto central de la presente investigación.

El debate en torno a la legalidad de la intervención humanitaria, toma fuerza con el fin de la Guerra Fría, momento a partir del cual se incrementa el número de conflictos internos en donde se cometen graves violaciones de derechos humanos. Ante tales hechos, la comunidad internacional parece no poder permanecer indiferente y se plantea la posibilidad de actuar. De suyo, el fin de la Guerra Fría ocasionó cambios en las Relaciones Internacionales, originando así la necesidad de replantear el significado, los límites y la aplicación de ciertos conceptos tradicionalmente aceptados, en busca de una mejor comprensión y de un análisis más acertado de los sucesos internacionales. Uno de esos conceptos es el de *intervención humanitaria*. Entendemos a la Intervención Humanitaria como "...el uso de la fuerza por parte de un Estado o grupo de Estados en el territorio de otro Estado, ejercitado sin el consentimiento del gobierno de este último, y llevado a cabo por la sola razón de proteger los derechos humanos fundamentales, y reprimir todos aquellos actos, susceptibles de ser calificados como *shocks a la conciencia de la humanidad*, perpetrados sistemáticamente por el gobierno del Estado intervenido".⁴

Esta definición otorga un lugar central al desarrollo que en el último siglo ha caracterizado al derecho internacional general y al derecho internacional de los derechos humanos en particular. Desde el siglo XIX la protección jurídica de los derechos del individuo caían en la esfera de competencia doméstica de los Estados. Pero a lo largo del siglo XX, esta condición se fue transformando rotundamente y los derechos humanos pasaron a formar parte de un enorme cúmulo de normas del derecho internacional, a las cuales los Estados *deben* atenerse. Consecuentemente al desarrollo de este proceso se ha producido un proceso de erosión de la jurisdicción doméstica de los Estados. Si bien, son variadas las áreas en las cuales los estados ejercen su jurisdicción doméstica, en todo cuanto concierne al respeto de los derechos individuales de sus propios ciudadanos, éstos no pueden más que observar todas las obligaciones, positivas y consuetudinarias, a las cuales dieron consentimiento para su formación.

³ BARBÉ, Esther, *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1998.

⁴ JHABVALA, *Unilateral Humanitarian Intervention and International Law*, en *Indian Journal of International Law*, 1981, p. 208.

Consecuentemente, compartimos el supuesto de que "... la soberanía debería ser definida como un derecho del pueblo y no como un derecho de <el soberano>, porque es evidente en la práctica que el entendimiento del concepto de soberanía ha sufrido estos cambios. ¿Cuáles son las consecuencias más importantes de este cambio? Primeramente, <el soberano> ya no puede sostener que observaciones internacionales acerca del respeto de los derechos humanos en su propio Estado, constituyen una violación a la soberanía nacional. En segundo lugar, la <soberanía popular> aun puede, al igual que antes, verse violada si <una fuerza extranjera> invade el Estado e impone su voluntad sobre la población, pero en base a la nueva interpretación del término, también los gobiernos locales pueden ser violadores de la soberanía popular".⁵

Es así como paralelamente al desarrollo de una mayor conciencia internacional en torno a la necesidad de actuar en pos de la protección y defensa de los derechos humanos, el fin de la Guerra Fría ha traído acarreado un aumento en la intensidad y extensión del número de conflictos internos dentro de los cuales se han cometido *graves violaciones* a los derechos humanos. Esta situación ha planteado a la comunidad internacional, y en el centro de ella a las Naciones Unidas, dilemas en torno a la legalidad de los procedimientos permitidos para llevar a cabo esta protección. En su esencia, esto se debe a que nos hallamos frente a conflictos de carácter interno en los cuales las Naciones Unidas ven limitada su participación, ya que en el artículo 2.7 de su Carta sostiene que:

"Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados..."

Pero frente a la gravedad de estas catástrofes humanitarias y al peligro que muchas de sus consecuencias implicaban para los intereses geopolíticos de muchos miembros de la comunidad internacional, pareció a principios de los '90, surgir una solución que permitiría a las Naciones Unidas, no sujetas ya a la parálisis que sufrieran durante la Guerra Fría, llevar a cabo intervenciones de carácter humanitario. Habida cuenta de que "...el respeto a los derechos humanos representa la primera garantía de la

⁵ REISMAN, W., Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law, en American Journal of International Law, vol. 84, n° 4, octubre, 1990, pp. 866-870.

paz al interior de cada una de las sociedades estatales y por lo tanto, indirectamente, una garantía para la paz y seguridad internacionales...”⁶, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas comenzó a calificar las catástrofes humanitarias como *amenazas a la paz*, susceptibles de ser tratadas bajo el capítulo VII de la Carta de la organización. Consecuentemente, en base a una eventual aplicación del artículo 42, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estaría capacitado para autorizar el uso colectivo de la fuerza con el fin de proteger o hacer respetar los derechos humanos de poblaciones amenazadas.

Así, estas intervenciones, haciéndose eco de los cambios generados en el orden mundial con posterioridad al fin de la Guerra Fría, durante la década del '90 las intervenciones introdujeron nuevos y significativos elementos, a saber:

- Una gran preocupación por las consecuencias geopolíticas originadas por el flujo de refugiados.
- Un desdibujamiento de los límites entre los conflictos puramente internos y aquellos de carácter internacional.
- La participación de tropas de Estados muy lejanos, con escasa vinculación directa en la crisis.
- Consideración sin precedentes del carácter autoritativo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.⁷
- Una gran conciencia internacional en torno a la legitimidad de acciones destinadas a poner fin a violaciones masivas a los derechos humanos.

Frente a estos nuevos desarrollos, el derecho internacional consuetudinario ha ido fortaleciendo el concepto de obligaciones *erga omnes* como determinante del carácter normativo de las normas de derechos humanos. Estas obligaciones son universales y vinculantes, otorgando por lo tanto legitimidad a todos los miembros de la comunidad jurídica internacional para actuar en salvaguardia de las mismas. La progresiva materialización de este tipo de normas en la comunidad internacional, ha

⁶ KARTASHKIN, Marks, International Human Rights, en Damrosch, Danilenko y Mullerson (Ed), *Beyond Confrontation. International Law for the Post Cold War Era*, Boulder, 1995, p.13.

⁷ ROBERTS, Adam; New Criteria for Intervention in the Post-Cold War Period; en *International Intervention: New Norms in the post-Cold War Era?*, Editado por Peter Wallensteen, Uppsala University, Suecia, 1997, p. 120.

constituido un marco para la construcción de la legitimidad de las acciones invocadas por diferentes actores para actuar en pos de la protección de los derechos humanos. Pero debe notarse que este tipo de *norma*, que defiende determinados *principios* de la comunidad internacional, puede abrir la puerta para la prosecución de *procedimientos* de toma de decisiones no explícitamente avalados por las *reglas* del derecho internacional actual.

Se abre así la posibilidad de que Estados individuales o grupos de Estados reclamen en pos del respeto de las obligaciones *erga omnes*, el derecho a intervenir en la jurisdicción doméstica de otros Estados, sin la previa autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, órgano que posee, de acuerdo a la costumbre y al derecho internacional derivado de la Carta de las Naciones Unidas, como ya se ha previamente dicho, la potestad legal de autorizar la intervención humanitaria.

La intervención humanitaria con previa autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas constituye un *procedimiento* del régimen internacional de los derechos humanos. Un régimen internacional es "...un conjunto de principios implícitos o explícitos, de normas, reglas y de procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores al interior de un área temática determinada de las relaciones internacionales".⁸ Consideramos que cada uno de los componentes de un régimen internacional nos permite analizar la *legalidad* y la *legitimidad* de acciones determinadas en las relaciones internacionales. Para nuestra investigación, es relevante su utilidad para dilucidar la legalidad y la legitimidad de la intervención humanitaria a finales de los años '90.

La legitimidad de una práctica internacional estaría dada por su conformidad con los principios y normas de un determinado régimen internacional y del derecho internacional general. Por su parte, la legalidad de una acción se encontraría otorgada por su correspondencia con las reglas y procedimientos estipulados para la ejecución de la misma por un determinado régimen internacional, en respeto del derecho internacional general. De este modo, para comprender mejor el significado de los elementos que otorgan legalidad o legitimidad a una determinada práctica internacional podemos decir que "...los principios son las creencias compartidas. Las normas son los

⁸ Krasner, Stephen, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening*, Cornell University Press, Londres, p.18.

estándares de comportamiento definidos en función de los derechos y de las obligaciones. Las reglas son las fórmulas o premisas específicas de acción. Los procedimientos decisionales constituyen las prácticas dominantes en vigor con el fin de ejecutar las elecciones colectivas. [...] Los principios y las normas son los elementos fundamentales de un régimen, confiriendo la legitimidad a las reglas y a los procedimientos. Las reglas y los procedimientos pueden evolucionar, pero deben estar siempre acorde a las normas y principios”.⁹

Habida cuenta de todo lo hasta aquí expuesto, la presente investigación tiene como objetivo general, analizar, con categorías de las Relaciones Internacionales, las implicancias para el derecho internacional público de los cambios acontecidos en la forma de materialización de la intervención humanitaria. Hemos decidido circunscribir nuestro análisis a la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en la provincia yugoslava de Kosovo en 1999, para que nuestro análisis se encuentre embuido en sólidas bases empíricas, y nos ayude a comprender las bases reales de los cambios en el derecho internacional público. Este conflicto representa un claro punto de inflexión en la práctica de la intervención humanitaria, en el sentido de que en él se plasman desarrollos jurídicos, entre los que se destaca el creciente peso del respeto internacional de los derechos humanos y el aumento en la relevancia del concepto de obligaciones *erga omnes*, cuyo origen debe rastrearse desde principios del siglo XX, con un acrecentado desarrollo en la segunda mitad del mismo.

La OTAN intervino en Kosovo con el objeto de poner fin a las *graves violaciones* a los derechos humanos de las que eran objeto los habitantes de etnia albanesa de la provincia de Kosovo. Esta intervención fue llevada a cabo sin una previa autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Consecuentemente, en base al espíritu y contenidos del derecho internacional general a finales del siglo XX y del régimen internacional de los derechos humanos, nuestra investigación se propone demostrar la siguiente hipótesis: la intervención armada por parte de la OTAN en el territorio de Yugoslavia en 1999, fue ilegal, pero legítima.

⁹ LEGAULT, A. y otros, Op. Cit., p. 37-38.

Consideramos que, lejos de tratarse de un caso aislado o de un simple procedimiento violatorio del derecho internacional actual, la intervención armada de parte de la comunidad internacional en el territorio de un Estado soberano, sin la previa autorización de las Naciones Unidas, con el objeto de poner fin a graves violaciones a los derechos humanos, representa un hito importante en el proceso de formación de una nueva costumbre internacional. Para analizar esta segunda hipótesis de trabajo tendremos en cuenta la *opinio iuris sive necessitatis* y los elementos materiales que convergen en la acción, ambos aristas conformantes de la costumbre internacional. Además, nos interesa enmarcar este proceso de formación de una nueva costumbre en los ya enunciados desarrollos que el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional general han sufrido a lo largo del último siglo. De suyo, compartimos la opinión de que la intervención de la OTAN en Kosovo no representa un cambio brusco en el derecho internacional contemporáneo. Se trata tan solo de la cristalización de un nuevo *procedimiento* al interior del régimen internacional de los derechos humanos. Así, "...los cambios en las reglas y los procedimientos son cambios al *interior* de un régimen, mientras que los cambios en los principios y en las normas representan el cambio de *todo* un régimen".¹⁰

Para cumplir con nuestros objetivos de investigación y probar nuestras hipótesis de trabajo, recurriremos al *método interdisciplinar*, característico del Derecho Internacional Público. De este modo, trataremos de situar la dimensión normativa junto a la realidad sociohistórica, colocando así al ordenamiento jurídico internacional en un plano más concreto y real. Compartimos la opinión de que "...la complejidad del medio internacional exige recurrir a otras disciplinas, tanto para apreciar mejor su normativa, como para proceder a construcciones técnicas más sofisticadas sobre la misma. Ya en 1926, H. Triepel afirmó que no cabía ceñir el derecho público a un análisis lógico formal, porque tamaña exclusividad metodológica empobrecería y esterilizaría el mundo jurídico; y reconoció la necesidad del recurso a otras ciencias, como la Sociología y la Historia (en nuestro caso, serían las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política), para completar el análisis lógico formal de las instituciones de derecho internacional público, evitando así el peligro de una rígida unilateralidad

¹⁰ DAVID, C. P., Peut-on concevoir un régime de sécurité collective?, en LEGAULT, A. y otros, Op. Cit., p. 16.

metodológica”.¹¹ En otras palabras aplicaremos una técnica en la que primará el análisis normativo, con la incorporación de conocimientos o hallazgos provenientes de la teoría de las Relaciones Internacionales.

Nos interesa destacar que “...la definición de los medios de adquisición del conocimiento científico en el Derecho Internacional Público gira en torno a *dos elementos*. El *primer elemento* establece que toda aproximación científica se basa en la libre observación de la realidad internacional, al margen de cualquier concepción doctrinal o ideológica previas; este método empírico e inductivo está sin duda relacionado a una fundamentación sociológica del Derecho, a su percepción como un hecho social. El método empírico-inductivo favorece la determinación o identificación de las normas mediante la observación de su efectiva vigencia en la sociedad internacional, de su reconocimiento como tales por la práctica -en su más amplio sentido- de los sujetos del ordenamiento. Pero este método no niega la utilidad de otras vías, en especial del método lógico deductivo con el que puede combinarse, y que es el *segundo elemento* epistemológico clave para el análisis del ordenamiento internacional y la explicación de sus caracteres”.¹²

El primero de estos elementos, será principalmente utilizado en nuestra interpretación y uso de las fuentes del Derecho Internacional Público: la costumbre internacional, los tratados internacionales, los principios generales de derecho, la doctrina jurídica y la jurisprudencia.¹³

Por otra parte, el segundo de los elementos citados en el párrafo precedente, será sobre todo utilizado en nuestro empleo de supuestos teóricos provenientes de la teoría de las Relaciones Internacionales. De esta última, tomaremos como herramienta de análisis a los postulados generales de la Teoría de los Regímenes Internacionales. Esta teoría “...permite comprender y explicar la organización y la dinámica del sistema de gestión y de reglamentación colectiva de conflictos, ya que a la vez que sugiere la existencia de intereses mutuos que conducen a los estados a coordinar sus políticas, tiene en cuenta que los Estados se comportan racionalmente. De cierta manera, se eleva

¹¹ DIEZ de VELASCO, M., Instituciones de Derecho Internacional Público, Tecnos, Madrid, 2000, p. 91.

¹² Ibidem, pp. 91 y 92.

¹³ Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, art. 38.

por sobre los paradigmas tradicionales, específicamente por sobre el realismo político y el paradigma sociológico, ya que engloba elementos ligados a ambos enfoques. [...] Al inscribirse dentro de la tradición del *realismo estructural*, la teoría de los regímenes supone una cierta sistematización de las relaciones internacionales. Al poner el acento sobre la importancia del poder y de los intereses de los Estados en la creación de nuevos acuerdos de acción multilateral, la teoría de los regímenes nos permite comprender mejor la razón de ser y el funcionamiento de estos nuevos mecanismos. Así, de acuerdo a sus presupuestos, el sistema internacional no es completamente anárquico: ciertos intereses, ciertos valores y normas, al igual que ciertas reglas, formales o informales, determinan el comportamiento de los actores principales del sistema, es decir, los Estados. [...] La teoría de los regímenes se inscribe igualmente en el cuadro del *paradigma sociológico* al enfatizar que la preexistencia de intereses colectivos y/o de objetivos comunes por parte de los Estados es una de las condiciones esenciales para la creación de un régimen internacional”.¹⁴

Nuestra investigación se articulará en dos partes: la primera titulada *Nociones teóricas y consideraciones jurídicas*, y la segunda consiste en el *Estudio de caso: La intervención humanitaria en Kosovo y sus implicancias*.

La primera parte, *Nociones teóricas y consideraciones jurídicas*, implicará el abordaje de los conceptos de régimen internacional y costumbre internacional. Nuestra intención será mostrar su vinculación con los derechos humanos, y su utilidad para comprender la problemática de la intervención humanitaria en la post Guerra Fría, más específicamente, en Kosovo, así como las implicancias de ésta para las épocas venideras. Un segundo paso dentro de esta primera etapa, consistirá en tratar la problemática de la intervención humanitaria, esto es, definirla. Si bien existen varias definiciones de intervención humanitaria, intentaremos explorar acerca de ellas para encontrar la que resulte más completa y adecuada para nuestro caso de estudio. Posteriormente, trataremos la cuestión acerca de la legitimidad de la intervención humanitaria de un modo teórico, ya que esto nos permitirá entender el significado de una acción legítima en las relaciones internacionales, y en nuestro estudio en particular cuándo una intervención humanitaria puede ser considerada como legítima y qué

¹⁴ LEGAULT, A. y otros, Op. Cit., p. 33.

implica que lo sea. En este punto será necesario abordar a los derechos humanos desde una perspectiva histórica y jurídica, así como también al principio tan espinoso de no-intervención en los asuntos internos de otros Estados. Para finalizar la primera parte, trataremos las consideraciones en torno a la legalidad de la intervención humanitaria, lo cual acarrea un estudio acerca de las reglas y procedimientos existentes para que la misma pueda ser llevada a cabo.

En la segunda parte, *Estudio de caso: La intervención humanitaria en Kosovo y sus implicancias*, comenzaremos por hacer un breve relato de los hechos históricos que estimamos más relevantes para conocer acerca de las violaciones a los derechos humanos que estaban siendo cometidas a la población de origen albanés, y poder abordar luego por qué la OTAN intervino en la provincia de Kosovo en 1999, y cómo se desarrolló la misma en relación al derecho internacional. Para este abordaje utilizaremos las consideraciones teóricas planteadas en la primera etapa, las cuales nos ayudarán a verificar nuestra hipótesis.

En síntesis, el presente trabajo de investigación abordará la temática de la intervención humanitaria. Este fenómeno posee implicancias diversas, con fuertes connotaciones geopolíticas. Sin desconocerlas, nos limitaremos a explorar las implicancias de la intervención humanitaria para el Derecho Internacional. No intentamos en la presente investigación arribar a proscripciones normativas que impliquen una toma de posición respecto a la temática abordada. Nuestra intención es enmarcar el derecho internacional en la realidad política actual para poder delinear su verdadera substancia.